

Realizacja rządowego programu Mieszkanie Plus nie przyniosła oczekiwanych efektów, tym samym nie wpłynęła znacząco na poprawę warunków i rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności. Rząd deklarował, że do końca 2019 roku wybuduje 100 tysięcy mieszkań – jednak do użytku oddano nieco ponad 15 tys. mieszkań, a 20,5 tys. znajdowało się w budowie (stan na koniec października 2021 r.).

Głównymi przyczynami zmniejszającymi efektywność programu Mieszkanie Plus były: brak skutecznych i spójnych ze sobą rozwiązań prawnych, a także opieszałość we wdrażaniu aktów wykonawczych. NIK zwraca uwagę, że podejmowane przez kolejnych ministrów inicjatywy legislacyjne, mające na celu usprawnienie funkcjonowania programu Mieszkanie Plus, nie zawierały kompleksowych rozwiązań w zakresie zwiększenia podaży gruntów Skarbu Państwa i wykorzystania ich na cele mieszkaniowe, co z kolei miało negatywny wpływ na wzrost dostępności mieszkań dla osób o umiarkowanych dochodach.

Brak stabilności mieszkaniowej jest jednym z najistotniejszych problemów w Polsce, determinującym w znacznym stopniu wybory rodzinne, zawodowe, a także w sferze jakości i komfortu życia Polaków. Mimo, że od wielu lat władze centralne i samorządowe podejmują działania na rzecz zwiększenia dostępności niedrogich mieszkań dla różnych grup społecznych, brakuje efektywnych, systemowych rozwiązań w tym zakresie. Pomimo wzrostu liczby oddawanych do użytku mieszkań (w latach 2011-2019 ich liczba wzrosła o 58 proc.), wciąż **istotnym problemem polskiego mieszkalnictwa jest statystyczny deficyt mieszkaniowy**, rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkałych mieszkań, a liczbą gospodarstw domowych. **Według szacunków na koniec 2019 r. deficyt ten wynosił 641 tys. mieszkań, co oznacza, że ok. 1,9 mln osób w Polsce zamieszkiwało niesamodzielnie.**

Nierozwiązanym problemem nadal pozostaje zapewnienie mieszkań gospodarstwom domowym, których dochody uniemożliwiają osiągnięcie zdolności kredytowej i zakup mieszkania. Dotychczas kierowana pomoc publiczna w tym zakresie jest niewystarczająca, co wynika ze zbyt małego udziału budownictwa społecznego czynszowego oraz spółdzielczego lokatorskiego przeznaczanego dla gospodarstw domowych o średnim i niskim poziomie dochodów. **W ostatnich ośmiu latach udział mieszkań, które służyłyby potrzebom osób o przeciętnych i niskich dochodach, stanowił średnio jedynie 2,5 proc. nowych zasobów mieszkaniowych.** W 2020 roku, w porównaniu do 2018 r., wzrosła liczba osób deklarujących problemy mieszkaniowe (z 44 proc. w 2018 r. do 63 proc. w 2020 r.). Jednym z najczęściej wskazywanych problemów był brak możliwości samodzielnego zamieszkiwania we własnym lub wynajmowanym mieszkaniu. Potwierdzają to dane Eurostatu, według których **w Polsce 37 proc. społeczeństwa mieszka w przepelnionych mieszkaniach, podczas gdy średnia w krajach UE wynosi 18 proc.** Dla grupy wiekowej 25-34 lata wskaźnik ten wynosi aż 45,1 proc. przy średniej unijnej wynoszącej 28,6 proc.

Należy przy tym zwrócić uwagę, na utrzymującą się tendencję spadkową finansowego wsparcia dla sektora mieszkaniowego ze strony budżetu państwa. W latach 1991 – 2006 bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową, jako procentowy udział w PKB, spadły z 1,8 proc. w 1992 r. do 0,1 proc. w 2006 r. W kolejnych latach nakłady te jeszcze spadły. Bezpośrednie wydatki budżetowe wyniosły 2,1 mld zł w 2018 r. i 1,2 mld zł w 2019 r., i stanowiły ok. 0,08 proc. PKB kraju, przy średnich wydatkach na cele mieszkaniowe w krajach Unii Europejskiej na poziomie 0,5 proc. PKB, co oznacza, że były one na poziomie 16 proc. średniej unijnej. Tym samym **wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową w Polsce należą do najniższych w Unii Europejskiej. Żeby osiągnąć unijny poziom finansowania mieszkalnictwa z budżetu państwa, roczne wydatki na gospodarke mieszkaniową powinny sięgnąć ok. 10 mld zł.**

Polityka mieszkaniowa w Polsce od lat boryka się z tymi samymi problemami. Należą do nich: deficyt mieszkaniowy, niska podaż, stosunkowo wysokie koszty realizacji inwestycji i ceny mieszkań, brak skutecznej polityki czynszowej oraz zarządzania zasobem publicznym, a także zły stan techniczny zasobu mieszkaniowego. Główne cele polityki mieszkaniowej formułowane w kolejnych dokumentach strategicznych wskazują na brak istotnych zmian w rozwiązywaniu kluczowych problemów mieszkaniowych w Polsce.

Programy mieszkaniowe funkcjonujące przed Narodowym Programem Mieszkaniowym (NPM) w praktyce nastawione były na preferowanie własności i to pomimo teoretycznego ukierunkowania na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i średnich dochodach. Władze publiczne skupiały się na instrumentach wspierających system rynkowy np. poprzez programy Rodzina na Swoim i Mieszkanie dla Młodych. Instrumenty te dedykowane były osobom, których sytuacja finansowa pozwalała im samodzielnie zaspokoić potrzeby mieszkaniowe, a tym samym nie sprzyjały realizacji celów społecznych w budownictwie. Z kolei gospodarstwa domowe o niższych dochodach nie miały szans na wykorzystanie tych narzędzi.

Przyjęty w 2016 r. Narodowy Program Mieszkaniowy miał stanowić swoiste odejście od tej zasady poprzez bezpośrednie zaangażowanie się władz publicznych w zwiększenie zasobów mieszkaniowych w kraju. Program zakładał zarówno podjęcie na dużą skalę państwowych inwestycji mieszkaniowych na wynajem, jak i zmiany wpływające na lepsze zarządzanie lokalami na wynajem. Podstawowym pakietem działań mającym przyczynić się do realizacji celów określonych w NPM był program Mieszkanie Plus.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Działania podejmowane przez kolejnych ministrów w ramach programu Mieszkanie Plus (w latach 2016 – 2021) nie przyniosły oczekiwanych efektów, a tym samym nie wpłynęły znacząco na poprawę warunków i rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności. **Do końca października 2021 r. w ramach programu Mieszkanie Plus wybudowano 15,3 tys. mieszkań, a 20,5 tys. mieszkań znajdowało się w budowie. Wcześniej rząd deklarował, że do końca 2019 roku wybuduje 100 tysięcy mieszkań.**

Należy przy tym zwrócić uwagę, że na program Mieszkanie Plus składają się działania służące realizacji głównych celów Narodowego Programu Mieszkaniowego:

- Cel 1 – związany ze zwiększeniem dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych;
- Cel 2 – związany ze zwiększeniem możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową.

Do 2030 r. liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć w naszym kraju wysokość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej czyli 435 mieszkań na 1000 osób. Oznacza to według wyjściowych danych wskazanych w NPM **konieczność wybudowania 2 mln mieszkań oraz pozyskania przez gminy ponad 165 tys. mieszkań do 2030 roku.**

Z ustaleń kontroli wynika, iż **efekty wdrażanych rozwiązań dotyczących budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu oraz budowy mieszkań przy udziale preferencyjnego kredytu z**

Banku Gospodarstwa Krajowego odbiegały od zakładanych celów. Od początku funkcjonowania programu społecznego budownictwa czynszowego, tj. od 2015 r. do końca I kwartału 2021 r., wybudowano 735 lokali na wynajem o umiarkowanym czynszu wobec prognozowanych 72,5 tys. do końca 2025 r., a przy udziale kredytu preferencyjnego wybudowano 4566 mieszkań wobec 30 tys. zakładanych do końca 2025 r. (w konsekwencji nie osiągnięto znacznej poprawy wskaźnika Celu 2 Narodowego Programu Mieszkaniowego).

W Narodowym Programie Mieszkaniowym zakładano likwidację kolejki po mieszkania komunalne do 2030 roku. Żeby tak się stało do użytku powinno zostać oddane ponad 136 tys. mieszkań (stan na koniec 2020 r.). Oznacza to, że co roku powinno być wybudowanych minimum 13,6 tys. mieszkań w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Tymczasem 13,5 tys. mieszkań oddano do użytku w ramach realizacji części społecznej programu Mieszkanie Plus przez cały dotychczasowy okres jego funkcjonowania.

Głównymi barierami zmniejszającymi efektywność Narodowego Programu Mieszkaniowego, jak i programu Mieszkanie Plus były: brak skutecznych i spójnych ze sobą rozwiązań prawnych, a także opieszałość we wdrażaniu aktów wykonawczych. Podejmowane przez kolejnych Ministrów inicjatywy legislacyjne, mające na celu usprawnienie funkcjonowania programu Mieszkanie Plus, nie zawierały kompleksowych rozwiązań w zakresie zwiększenia podaży gruntów Skarbu Państwa i wykorzystania ich na cele mieszkaniowe, co miało negatywny wpływ na wzrost dostępności mieszkań dla osób o umiarkowanych dochodach.

Do realizacji zamierzeń programu Mieszkanie Plus utworzono we wrześniu 2017 r. Krajowy Zasób Nieruchomości. Powierzono mu zadania m.in. stworzenia Zasobu, w drodze przejmowania nieruchomości Skarbu Państwa na zasadach określonych w ustawie o KZN oraz gospodarowania tymi nieruchomościami, w tym przede wszystkim przeznaczania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. **Celem takich działań było zwiększenie podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.** Kolejni ministrowie podejmowali prace nad nowelizacją ustawy o KZN, wdrażając nowe rozwiązania prawne i finansowe. Zakres wprowadzonych zmian, a także ich znaczenie dla możliwości gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu świadczą o braku zapewnienia w pierwotnej ustawie powołującej KZN skutecznych narzędzi prawnych, a także finansowych, co w efekcie uniemożliwiało realizację ustawowych zadań przez tę jednostkę.

Od początku funkcjonowania KZN do czasu zakończenia kontroli (30 czerwca 2021 r.) **do Zasobu przejęto 150 nieruchomości** (o łącznej powierzchni 949 ha) **spośród planowanych w tym okresie 271 nieruchomości, co stanowiło 55 proc. planu. Niska skuteczność KZN w przejmowaniu nieruchomości do Zasobu wynikała m.in. z:**

- wstrzymywania się z przekazywaniem do Zasobu nieruchomości przez zobowiązane do tego organy (w szczególności Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa i Agencję Mienia Wojskowego);
- ujmowania w wykazach nieruchomości, które z racji swoich funkcji i przeznaczenia były nieprzydatne do realizacji inwestycji mieszkaniowych;
- braku wiedzy, po stronie podmiotów przekazujących wykazy, o aktualnej sytuacji prawnej nieruchomości (np. o zgłoszonych roszczeniach);
- braku uregulowań prawnych (w pierwotnej ustawie o KZN) w zakresie finansowych rozliczeń za przekazywane grunty do Zasobu.

Zarówno Agencje Państwowe jak i spółki należące do Skarbu Państwa nie wykazywały zainteresowania bezpłatnym przekazywaniem działek na rzecz KZN. Dopiero nowelizacją ustawy o KZN z czerwca 2019 r. uregulowano kwestie rozliczeń pomiędzy KZN, a podmiotami zobowiązanymi do przekazania gruntów do Zasobu.

W ocenie NIK, Krajowy Zasób Nieruchomości realizował swoje zadania pomimo braku stabilności warunków prawnych i organizacyjnych, a przede wszystkim przy zmieniających się regulacjach ustawowych dotyczących koncepcji gospodarowania Zasobem. Przede wszystkim KZN gospodarował nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu bez podstawowych dokumentów, które w wieloletniej perspektywie określałyby kierunki działania i sposoby zagospodarowania nieruchomości czyli programu gospodarowania Zasobem, oraz wieloletniej strategii działania KZN. Brak tych dokumentów był konsekwencją funkcjonowania KZN przez ponad dwa lata bez ustawowych organów – Rady Nadzorczej KZN (powołano 30 sierpnia 2019 r.) oraz Prezesa KZN (powołano 19 marca 2020 r.), odpowiedzialnych za przygotowanie i zatwierdzenie ww. dokumentów. Ponadto do sierpnia 2019 r. nie było przepisów umożliwiających KZN wydzierżawianie i oddawanie w najem nieruchomości Zasobu w drodze przetargu, a do grudnia 2019 r. przepisów umożliwiających w drodze przetargu zbywanie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. **W efekcie Krajowy Zasób Nieruchomości przez blisko trzy lata nie przeznaczył żadnej nieruchomości z Zasobu na cele budownictwa mieszkaniowego lub na realizację uzbrojenia technicznego gruntów.** Pierwsza umowa dotycząca przekazania nieruchomości z Zasobu na realizację inwestycji mieszkaniowych została zawarta 9 lipca 2020 r. z Regionalnym Funduszem Gospodarczym S.A. w Częstochowie.

Dopiero w grudniu 2020 r. nastąpiły kompleksowe zmiany w obszarze budownictwa społecznego, wprowadzenia przepisów mających na celu stworzenie podstaw do realizacji inwestycji mieszkaniowych z udziałem gmin i KZN, czy przepisów wdrażających instrument ułatwiający pozyskanie przez inwestorów nieruchomości o potencjale inwestycyjnym poprzez rozszerzenie dostępu do nieruchomości publicznych.

W ocenie NIK, sprawowany przez kolejnych ministrów nadzór nad KZN był nierzetelny. Pierwsza kontrola w KZN przeprowadzona została dopiero w grudniu 2019 r., tj. po dwóch latach od utworzenia jednostki. W tym okresie wystąpiły tam liczne nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych, dokonywania wydatków ze środków publicznych oraz zasad rekrutacji i zatrudniania pracowników. Dodatkowo, zawiadomienie o ujawnionych w toku kontroli w KZN, **okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych w tej jednostce**, Minister przesłał do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych dopiero 20 lipca 2021 r., tj. 16 miesięcy od dnia sporządzenia i wysłania do KZN wystąpienia pokontrolnego i ponad półtora roku po zakończeniu czynności kontrolnych w tej jednostce. Tak późne przesłanie zawiadomienia mogło skutkować przedawnieniem karalności części czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przekazywał Radzie Mieszkalnictwa oraz Radzie Ministrów sprawozdania z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, ale nie zawierały one informacji adekwatnych do okresu objętego sprawozdaniem, a także nie zawierały wymaganych danych. Nie mogły zatem stanowić źródła wiarygodnej informacji o stopniu realizacji celów tego programu.

Gminy określiły kryteria i zasady pierwszeństwa korzystania z mieszkań powstających w ramach programu Mieszkanie Plus oraz rzetelnie przeprowadzały i nadzorowały proces naboru najemców.

Skutecznie także pozyskiwały środki z Banku Gospodarstwa Krajowego dla najemców tych mieszkań, na dopłaty do ponoszonych kosztów mieszkaniowych. W wyniku realizowanych inwestycji na terenie ośmiu kontrolowanych gmin powstało łącznie 1683 lokali mieszkalnych na wynajem, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach, ponadto wydano pozwolenie na budowę dla kolejnych 522 takich lokali.

Kontrola NIK wykazała, że **jedynie w dwóch spośród ośmiu skontrolowanych gmin diagnozowano potrzeby mieszkaniowe w różnych grupach zamożności gospodarstw domowych**, podejmując działania w zakresie zaspokojenia tych potrzeb. Ponadto problemy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o umiarkowanych dochodach nie były ujmowane w dokumentach strategicznych, czy planach i programach rozwoju tych gmin. Spośród ośmiu skontrolowanych gmin, jedynie trzy z nich (Dębica, Katowice, Kępice) odnosiły się do tych zagadnień w opracowanych i przyjętych gminnych strategiach lub programach.

Wnioski

do Ministra Rozwoju i Technologii o:

- wypracowanie spójnej i kompleksowej polityki w poszczególnych segmentach budownictwa mieszkaniowego, gwarantującej w sposób trwały i ciągły stosowanie skutecznych rozwiązań odpowiadających oczekiwaniom społecznym;
- wdrożenie skutecznego nadzoru nad KZN w celu poprawy warunków realizacji zadań ustawowych przez tę jednostkę oraz zapewnienia prowadzenia przez nią prawidłowej gospodarki finansowej;
- wdrożenie skutecznych metod pozyskiwania danych niezbędnych do sporządzania sprawozdań z realizacji NPM w celu uczynienia z nich wiarygodnego źródła aktualnych informacji, umożliwiających ocenę efektywności prowadzonych działań w ramach tego programu;
- wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej, umożliwiających ujawnianie czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, przed upływem terminów przedawnienia karalności.

do Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości:

- o zapewnienie funkcjonowania KZN w oparciu o wymagane dokumenty, poprzez niezwłoczne opracowanie i uzgodnienie z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa projektów programu gospodarowania Zasobem oraz wieloletniej strategii działania KZN i przedłożenie tych dokumentów Radzie Nadzorczej KZN do zatwierdzenia.

do organów wykonawczych gmin:

- o diagnozowanie na własnym terenie sytuacji mieszkaniowej w różnych grupach zamożności gospodarstw domowych oraz uwzględnianie wyników tych diagnoz przy opracowaniu i wdrożeniu lokalnej polityki mieszkaniowej.

Źródło: NIK